

# 拜讀魏千峯大律師與李念祖大律師宏文 —我聞·我見·我思—

蘇友辰

中華人權協會理事長

## 一、拜讀〈我們為什麼需要國家人權委員會〉

魏千峯大律師學養深厚，望重士林，他的為人處世、行文衛道及允執厥中的性格，素為本人所敬仰。特別是，在各大平面媒體經常有魏大律師的大作發表，言人所不敢言，且均言之有物，深中肯綮，振聾發聵，發人深省；實兼具有法學、社會、政治及文化評論人的文采。今日有幸，拜讀魏大律師撰寫的〈我們為什麼需要國家人權委員會〉宏文（以下簡稱〈魏文〉），可以說是以他執業經驗的結晶，以及針對國內 NGO 的觀點及法務部主管官員之檢討綜合分析歸納，點出我國亟需設置國家人權委員會主要理由在於彌補目前制度上的不周全，確是一語中的。

有關設置國家人權委員會（以下簡稱「國權會」）之呼聲，民間團體早在 1999 年即積極倡導，當時以黃文雄、廖福特、史英、黃默、陳隆志及賀德芬等諸先進領銜倡導集結，可謂不遺餘力，始得於 1999 年 6 月 4 日正式推出民間版《國家委員會組織法草案》，並舉行記者會，要求正副總統候選人背書承諾入主總統府之後，應即推動完成立法建制，筆者不敏也躬逢其會。隨後，陳水扁先生當選第十任總統，雖於 2000 年 10 月在總統府設置任務型的「人權諮詢小組」，由呂前副總統秀蓮負責主持，在運作四屆之後更名為「人權諮詢委員會」，但均屬諮詢性質，並不符合「巴黎原則」設置國家人權機構的規範架構，無法充分發揮人權保障與促進的功能。

其間，呂前副總統勉力操作，完成《國家人權委員會組織法草案》及《國家人權委員會職權行使法草案》，經行政院會通過送請立法院審議，由於監察院有違憲之質疑，加上國民黨籍立委杯葛，而民進黨立委亦不認同者，在法制

委員會即遭封殺，被束之高閣。最令人不堪的是，立法院在國民黨籍立委黃義交提議之下使出殺手鐮，要求限期解散總統府人權諮詢委員會「黑機關」，否則移送監察院調查究責，陳前總統最後以終統方式對應，兩者同歸於盡，留下人權不堪問聞的一頁，筆者戲稱之為一場「人權空笑夢」。

2008年5月政黨第二次輪替，馬英九總統繼任之後，排除前朝推動《公民與政治權利國際公約》及《經濟社會文化權利國際公約》（以下簡稱《兩公約》）有關保留民族自決及廢除死刑條款的障礙後，順利完成《兩公約》及施行法立法程序，納入國內法體系，並於2009年12月10日正式實施。在總統主導下，法務部大力推動「人權大步走計劃」進行中央及地方公務機關人權種子初階及中階的培訓工作，藉助完成《兩公約施行法》第五、六、八條從無到有的艱鉅工作。從〈魏文〉所引述民間兩公約監督聯盟（以下簡稱「公督盟」）之體制外檢討及法務部主管官員之體制內檢討可以看出，由於欠缺專責機關、專業人員，使得法務部的推動工作舉步維艱。「公督盟」批評「人權大步走計劃」事先缺乏整套計劃、準備期間過於短暫、步調混亂與進度落後；而由法務部前法規委員會（後更名為「法制司」）首席參事，即改制後司長彭坤業，在中華人權協會主辦之「百年人權之省思與展望」國際研討會中，亦發表專文自我檢討指出：推動《兩公約》工作，欠缺「國家人權行動計劃」、任務編組之專業性及獨立性不足；會議召開不易，無法隨時有效監督、追蹤及掌握進度，以及設置人權專責機關仍有爭議。最後，不論民間或官方均一致歸責於未依照聯合國「巴黎原則」設置兼具促進與保護人權專業且獨立性的國家人權委員會。至於總統府設置的「人權諮詢委員會」及行政院設置的「人權保障推動小組」職權受限，雖可輔助但功能無法取代。〈魏文〉加以引用支撐「國權會」設置之必要性，找到有力的論述基礎，甚具說服力。

究竟「國權會」是否僅為實踐《兩公約》而存在？〈魏文〉所指「國權會」的任務是否祇有單一或具多重功能？不能無疑。事實上，「國權會」之倡議早在1999年6月以前已在民間甚囂塵上，而在陳前總統任內，並已推出「國權會」《組織法》及《職權行使法草案》，且依該組織法草案所設定的職權包括：（一）研擬及檢討有關促進及保障人權之政策與法令；（二）製作年度國家人權報告

書；(三) 推動人權教育，宣導人權理念；(四) 落實人權規範，促進國內外人權之交流與合作；(五) 處理重大人權事件；(六) 訪視有重大危害人權之虞之相關處所；(七) 其他促進及保障人權之相關事項，<sup>1</sup> 對照《兩公約施行法》的規定，除第六條建立人權報告制度外，其餘相關推動或實踐工作均落在「各級政府機關」身上，均無設立統轄及協調的專責機構的規劃；而前述所提總統府設「人權諮詢委員會」及行政院設「人權保障推動小組」均屬任務編組的諮詢單位，其組織功能均無法替代規劃中的「國權會」，且《兩公約》及其施行法均立法施行在後，顯見「國權會」之倡創並非單純為推動或實踐《兩公約》而設，亦即「國權會」之創設尚有其他功能存在，並非情有獨鍾。因此，〈魏文〉僅從《兩公約》內國法化，以及其施行法的實踐，肯認設置「國權會」之需要，似乎與「巴黎原則」的原意，及前此民間與官方所規劃的「國權會」的功能不盡相符。若然，〈魏文〉從《兩公約施行法》應有之配套制度，與乎「國權會」具有提昇人權文化的功能，導出設置專責、專業、獨立的人權機關之必要性，成為單一而非多元的考量，值得商榷。

猶記得，在陳水扁總統主政時代，為推動「人權立國」的政策，縱然《兩公約》在立法院審議觸礁，但仍勉力推出前開兩項人權草案，為建構「國權會」奮鬥不懈，果當時朝野能夠摒除意識型態，毫無保留（自決權、廢死條款）通過兩草案，縱使仍隸屬總統府不符「巴黎原則」獨立運作的要求外，〈魏文〉所引述官、民批判《兩公約》推動及實踐欠缺專業機關及專業人員的說法既不存在，有識之士再探討設置必要性，已非時宜。不過前開兩草案在立法院法制委員會審查期間，包括民進黨立委強烈置疑設立「國權會」的必要性，認為違反政府精簡再造的政策，且政府公務員侵犯人權的調查及懲處，有監察院把關；違反交易秩序壟斷哄抬物價，侵害消費者的權益，有公平交易委員會護盤；其他隸屬行政體系獨立行使職權機關如中央選舉委員會、國家傳播委員會均可就其職司善盡保護人權之職責。而規劃人權政策、推動人權立法及宣導人權理念，均可由立法院、教育部等權責機關負責規劃執行；至於國家人權報告仍可委之於總統府人權諮詢委員會擔綱作成，其他還有那一種項目需要成立「國權

1 參見行政院研究發展考核委員會，2002，《國家政策季刊》1，2：22。

會」執掌者？此時如若再引用要求獨立、超然、有效的「巴黎原則」以為對抗，反對者則以等待可以跨越修憲門檻再說吧，此時真的是「欲辯已忘言！」

在民進黨執政年代（2000年至2008年）有鑑於國民黨在戒嚴時期的高壓統治及白色恐怖對台灣及自由與人權的侵害（諸如：山東流亡學生事件、台師大四六事件、鹿窟事件、雷震《自由中國》事件、台大醫院「北工委會」事件、美麗島事件），試圖以轉型正義方式，進行冤、錯、假案的平反及究責，以促進族群的融合，撫平歷史傷痛。雖然在1999年有《戒嚴時期不當叛亂及匪諜審判案件補償條例》的立法，並責由半官方的「補償基金會」進行運作處理，但僅限於金錢物質補償及形式上名譽回復，<sup>2</sup>並不及於追凶究責之調查處理，不若南非處理白人統治時期對境內採取嚴厲的種族隔離政策，進而對有色人種的暴力鎮壓殘殺的罪行，特別成立「真相與和解委員會」（The Truth and Reconciliation Commission of South Africa）為受害者尋找事件的真相與過程，並期許犯罪者之罪行能在大眾的監督下獲得赦免，為其主要任務，而非僅就個案的平反與補償為已足。<sup>3</sup>對照台灣的處理方式，似過於消極，難怪歷史傷痛仍然隱隱作痛，悲情時而發作，果研議多年的「國權會」可以納入為處理，兼及歷史檔案的建立與綠島、景美人權園區的統一管理，在「國權會」之下設置國家人權博物館以司其職，不因政黨的輪替而有所偏置荒廢，此也是設立「國權會」當務之急。〈魏文〉若能思考及此加以增添補遺，或許更能突顯「國權會」存在之必要性。

總統府人權諮詢委員會於2012年4月25日發表國家人權報告，名稱定為：（一）簽約國根據《公約》第40條提交的初次報告－《公民與政治權利國際公約》執行情形；（二）簽約國根據《公約》第16條、第17條提交的初次報告－《經濟社會文化權利國際公約》執行情形，共兩冊。法務部為總統府人權諮詢委員會《兩公約》執行幕僚單位，於2012年8月31日上午9時30分召開「研商各機關提報之國際公約內國法化相關事宜第二次會議」，並通知包括

2 自民國88年3月9日成立以來，截至民國98年8月31日受理申請補償案件，業經審查完成者共計8,805件。截至98年6月30日為止計核發18,671,688,931元。以上資訊由補償基金會提供。

3 科拉本（Narandran J.Kollapen），2011，〈因應國際之發展與挑戰〉，收錄於周志杰編，《在地與國際人權之實踐與挑戰》：60-78，台北：永然文化。

行政院、監察院等單位與會。惟據監察院就「關於促進與保障人權的國家機構地位原則（巴黎原則）」議案之辦理情形於同年 8 月 16 日提出說明回覆：

- （一）根據本院電洽總統府人權諮詢委員會幕僚單位（法務部）表示：總統府人權諮詢委員會雖於 101 年 6 月 13 日第 8 次委員會議決議成立「國家人權機構研究規劃小組」，惟該小組成員組成及相關業務推展，須俟行政院指定部會擔任幕僚單位後始能進行，故關於本議題，目前總統府人權諮詢委員會仍在研議階段，尚無具體進展。
- （二）本案仍宜維持行政院 99 年 10 月 26 日審查結論，俟總統府人權諮詢委員會完成研議國家人權專責機構成立之可行性後，再行考量推動方式與時程。<sup>4</sup>

看來一切都還在研議階段，從 2000 年陳水扁總統主政時代，到馬英九總統主政八年，到了 2016 年可能還是一場人權空笑夢。〈魏文〉以外國印度與南韓為例，認為設置「國權會」功能甚多，不但可以全面性地建立完整而週延的國家人權體系，而且使國際人權國內法化，解決與他國同類似人權問題，也可解決我國社會特殊的人權問題，對保障與促進人權才是真正實踐之道—筆者均能認同，但鑑於上述過往實踐經驗，〈魏文〉的期待，顯然在短期間內無法成就，此仍有待諸位人權工作者一本初衷，老幹帶領新枝，繼續奮發努力，讓夢想成真！

## 二、拜讀〈論依巴黎原則於監察院設置國家人權委員會〉

1999 年 12 月 6 日，由二十二個民間團體共同發起成立「國家人權委員會推動聯盟」，經過將近半年推敲打造，參照 1991 年聯合國「巴黎原則」，以及 1995 年編訂的《國家人權機構—關於設立、加強促進和保障人權的國家機構手冊》所示的指導原則，於 2000 年 6 月 4 日正式對外發表《國家人權委員會組織法草案》，引起眾多的討論。監察院亦有「臥榻之側豈容他人鼾睡」的危機感，深怕被削權或取而代之，而有採取反制行動之情形。迨至第一次政黨輪替，在陳前總統水扁執政時期，由呂前副總統秀蓮領導的「人權諮詢小組」

4 參見法務部 101 年 8 月 20 日法制字第 10102118540 號開會書函及附件。

（後提升更名為「人權諮詢委員會」）積極研擬建構國家級人權機構，除植基於「巴黎原則」外，並參酌外國立法例，以及國民黨籍立委研擬的版本，<sup>5</sup> 草擬《國家人權委員會組織法草案》及《國家人權委員會職權行使法草案》，復經行政院「人權保障動小組」的來回推敲，並於 2002 年 7 月 4 日由呂前副總統邀集監察院錢復前院長及委員二十多人進行溝通，就調查權之行使作出區隔，宣示尊重憲法獨立機關固有職權，始得以化解該院主張違憲之疑慮，排除立法的障礙。終於 2002 年 8 月 21 日經行政院會通過，將《中華民國總統組織法第 17 條之 1 修正草案》，及前開兩項草案函請立法院審議。<sup>6</sup> 本以為可以安全上壘，殊料因行政院主事者處置失當，而阿扁總統操之過急，又容許同時推出《國家人權博物館組織試行條例草案》加碼，違反政府精簡改造的政策，復因藍營立委杯葛，在法制委員會被無限期擱置，造成雙殺的結果，一切都成泡影，筆者戲稱之為一場「人權空笑夢」！

筆者道出此段歷史滄桑，無非在突顯民間夢寐以求的「國家人權委員會」的籌劃及推動過程的艱辛與阻力重重，特別是監察院的阻擋不惜訴之輿論加以達伐，並召開院會作成決議，強烈主張憲法賦與監察院的調查權不容被侵奪，未來「國權會」如要設立，可以在職掌上分工，即監察院主掌人權侵害調查，「國權會」則主掌人權行政，例如人權政策立法、人權教育、人權報告等，彼此分工合作，相輔相成，避免機關、職權重疊或對立，造成違憲之疑慮。其後雖經呂前副總統多方努力尋求化解，所提兩項草案有關職權行使亦自我限縮，採取權力衝突迴避原則，但監察院被削權的危機意識似仍處於高度警戒狀態。如今，李念祖教授在本文（以下簡稱〈李文〉）中提出兩者合而為一的突破設計，將「國權會」納編成為監察院組織架構及職權運作之一部分。此種建議過去固然有人提及，也受到監察院的歡迎，但監察院以往被國人批評為「蚊子院」或「沒有牙齒的老虎」的表現，民間人士似乎不看好，仍獨鍾情於一個符合「巴黎原則」獨立、超然、便捷有效的「國權會」建制。

前此有關「國權會」設置所在，上揭官、民與立委所提草案版本均以在總

5 同註 1，頁 17-19。

6 同上，頁 20-32。

統府安置容身，有人譏之為總統擴權。反之，如比照「公平交易委員會」、「中央選舉委員會」或「國家傳播委員會」的組織，在行政系統建構獨立運作的國權會，應是不得已的安置。但亦有人指出公務體系是侵害人權重要來源，若納入行政體系運作，將失去其客觀、公正、仲裁角色的功能，故予以排除。再者，若要提高至憲法機關位階，又受限憲法修正門檻可望不可及。如此尋尋覓覓，「國權會」未來情歸何處，花落誰家，看來以現在的時空環境、主客觀條件考量下，〈李文〉所指最後歸宿，將是牧童遙指的「杏花村」，恐怕是不得已的選擇。

〈李文〉在第（三）節針對監察院何以相對最具適格性的選項，主要是從元首權作為設「國權會」點出三項困境：一、無憲法明文，有擴權陷入政爭之疑慮；二、總統同為「國權會」監督對象，亦屬行政權體系，不能脫離上命下從關係；三、欠缺憲法條文明文授權。另從將「國權會」建制為獨立憲法機關，道出現實上修憲的障礙及監察院與「國權會」同時併存制度的安排困難，歸結出隸屬總統府欠缺憲法支持的依據；然後再從「國權會」憲政定位、獨立運作、監督制衡功能、職權內容、主動積極屬性等面向分析，認為「國權會」的設計完全與監察院組織功能屬性契合，並可以避免在總統府另設獨立機關可能遭遇的政治顧慮與制度困難，如此法理實務之周延論述頗具說服力。

當然，〈李文〉將兩者融為一體的設計，最主要是維持監察院憲法獨立機關之地位，而且迴避修憲高門檻之困境。然而憲法賦與監察院的固有職權仍有其無可跨越的侷限。〈李文〉認為「國權會」可以主動提出人權立法；可以透過現有設置的「人權保障委員會」研議人權教育推動工作，督促行政部門推動人權教育；促成政府機關乃至於社會提昇人權意識，且可以藉助個案之糾彈達成該項功能。但此種自我擴張還兼及制作國家人權報告，有無違反憲法保留原則，已有疑義。何況採取修正《監察法》調整監察院之組織，將「國權會」納編，再將前述多出的職掌納入，是否能夠獲得立法院的同意，可能也會有一番的爭議。

〈李文〉為實現「巴黎原則」設置一個獨立、超然及有效發揮促進及保障人權功能的「國權會」之終南捷徑，既不觸碰修憲的原則下，經由修改《監察

院組織法》及《監察法》，調整其內部監察委員的工作分配，創設一個獨立專司行使人權事務工作的「國權會」，並藉由固有調查、彈劾、糾正、糾舉權之行使，達成通案人權政策的形成，及具體人權侵害個案之究責，進而旁及推動人權教育，與乎依聯合國規格定期發布國家人權報告，以達成其他設置選項所不易達成的任務，在現有體制內將兩者合而為一，避免修憲的高難度工程，確是一項高招的巧門設計。

不過，令人憂心者，憲法關於監察院的組織、職權及運作方式，在第九章及增修條文第七條均有明文規定，且憲法第九十六條規定「監察院得按行政院及其各部會之『工作』，分設若干委員會，調查一切設施，注意其是否違法或失職」，而有關於行政院及其各部會依憲法第五章規定，並無固定具體人權保障或促進的工作，則監察院依第九十六條規定所設「人權保障委員會」本有擴權之疑慮，如今又調整組織結構，將該委員會變身為「國權會」組織型態運作，是否背離憲法的五權分立及制衡之原則，有無違反《監察院組織法》第二條「監察院行使憲法所賦予之職權」及《監察法》第一條規定，<sup>7</sup>固非無疑。此外，監察院職權之行使，應限於彈劾、糾舉及各委員會提出糾正案，並不及上述推動人權教育、人權立法及提出國家人權報告，此項不足雖勉強可經由立法調整增加範圍，但有無逾越憲法的授權範圍，未來如因立法委員杯葛，又回到修憲的原點，均值得推敲。

對於上述自動變相擴張職權之疑慮，筆者認為有解套之道。即依照《兩公約施行法》第四條規定：「各級政府機關行使其職權，應符合《兩公約》有關人權保障之規定，避免侵害人權，保護人民不受他人侵害，並應積極促進各項人權之實現。」；第八條規定：「各級政府機關應依兩公約規定之內容，檢討所主管之法令及行政措施，有不符兩公約規定者，應於本法施行後二年內，完成法令之制（訂）定、修正或廢止及行政措施之改進。」此項人權保障與人權施政係因施行《兩公約》所須踐行的國家義務由各級政府機關執行，而各級政府機關包括行政院及各部會均設有人權保障推動小組或諮詢單位，監察院將其

7 《監察法》第一條規定：「監察院依憲法及憲法增修條文之規定，行使彈劾、糾舉及審計權，並提出糾正案，除審計權之行使另有規定外，悉依本法之規定。」

納入編制的「國權會」專司監察此項人權保障、人權施政、人權立法的工作，符合上開憲法第九十六條、監察院組織法第二條及監察法第一條規定。若此合法引渡，師出有名，運作有據，對於未來的立法修正或增訂當可取得有利的論點，而立於不敗之地。從而，讓「國權會」融合為一，將監察院從消極事後究責追懲，進而積極活化其功能，藉以轉型改造，最後呈現另一種風貌，讓多年流離失所的「國權會」可以安身立命，用監察權之有效的行使，使得「巴黎原則」功能可以借殼上市，完成不可能任務，確是值得期待。

2012年9月12日，筆者在中華人權協會負責接待由外交部非洲司安排來訪的奈及利亞國家人權委員會執行長（兼任奈國司法部長特別助理）班·安奎(Prof. Bem ANGWE)，並由國立政治大學國際關係研究中心研究員嚴震生教授、東吳大學法律學系鄧衍森教授及秘書長吳威志（雲林科技大學法研所所長）在場陪同與談。

班·安奎執行長之前曾拜訪過法務部等單位，對台灣將《兩公約》國內法化及推動設置國家人權委員會甚感興趣，並且介紹該國1996年根據聯合國「巴黎原則」設置國家人權委員會（National Human Rights Institutions，簡稱NHRIs）運作迄今所達成的任務及所面臨的挑戰。

據班·安奎執行長指出，奈國國家人權委員會（以下簡稱「人權會」）最重要職權之一是接受和調查公眾（個人或團體）對侵犯人權之指控，且調查結果所作的決定與處分，具有等同司法判決的效力，相關的政府機關與人民都必須受到拘束；而且「人權會」之外，同時有獨立監察員（ombudsmen）之設置，兩者同時運作並行不悖，並不發生權力衝突或相互排擠之情形。「人權會」由代表社會上不同階層利益之成員組成，該項組織有具體明確的人權任務，較之傳統監察員職務更為寬廣，包括議題上的研究、建檔、訓練和教育等。雖然交談時間長達一個半小時，內容尚涉及奈國尚未廢除死刑，但對死刑判決目前均停止執行，一如台灣現狀。奈國「人權會」均按《兩公約》規定提出年度人權報告，對人權事務委員會的一般性評議，均能依其建議改善。至於與「人權會」併存的「監察員」是否與我國監察院的設置與職權運作相同或接近，限於時間，

無法作進一步瞭解。<sup>8</sup> 令人遺憾的是，一個遠在千里之遙的西非國家，在 1996 年已成立「人權會」運行無礙，並善盡《兩公約》締約國的國際義務，在國際人權組織體系也有其不可輕忽的地位。反觀，台灣號稱崇尚自由、民主、法治與尊重人權為已開發的文明國家，如今還停留在推敲討論設立「國權會」的必要性，以及「國權會」是否納入監察院組織編制，而僅具有諮詢功能的總統人權諮詢委員會還慢條斯理地研議如何建置國家人權機構，且迄今但聞樓梯響，不見玉人來，實在令人無限感慨！

---

8 參見奈及利亞官網 <http://www.nigeriarights.gov.ng/index.php/about-us/national-human-rights-intitution>。